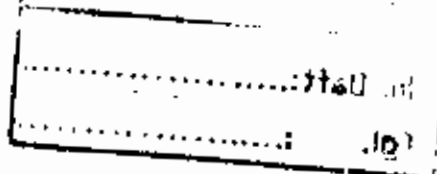


PENEGLAKAN HUKUM DALAM LINGKUNGAN SOSIAL
MASYARAKAT DAN SISTEM PERADILAN INDONESIA

Oleh:

Mulyo Putro, SH. HIMPUNAN



Ma kalah disesjikan dalam rangka diskusi bagian:
Dasar-Dasar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum UNDIP
bagian bulan September 2000

**PENEGAKAN HUKUM DALAM LINGKUNGAN SOSIAL
MASYARAKAT dan SISTEM PERADILAN INDONESIA**

Pendahuluan

Sebagaimana kita semua telah mengetahui, bahwa penegakan hukum adalah merupakan salah satu usaha untuk menciptakan tata tertib, keamanan dan ketenteraman dalam masyarakat, baik itu merupakan usaha pencegahan maupun merupakan pemberantasan atau penindakan setelah terjadinya pelanggaran hukum dengan lain perkataan, baik secara preventif maupun represif.

Indonesia sebagai negara hukum "*rule of law*" tentunya masyarakat sangat berharap terhadap setiap hal - hal yang berkaitan dengan hukum itu berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini sesuai dengan pengertian dari negara hukum itu sendiri yaitu adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi, legalitas dari tindakan negara/pemerintah dalam arti tindakan aparatur negara yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan terjaminnya peradilan yang bebas.

Seperti yang kita lihat pada akhir-akhir ini, sungguh membuat kita menjadi orang-orang yang pesimis dan setelah tidak percaya negara kita sebagai negara hukum. Satu pertanyaan yang lumrah untuk kita pertanyakan adalah apa kontribusi perangkat perundang-undangan kita dalam perekayasaan mencapai masyarakat adil dan makmur dalam konsep negara hukum ini ?

Pertanyaan ini menjadi relevan dikemukakan manakala kita tidak melihat hukum dan perundang-undangan itu sebagai "etalaac" dan tidak juga sebagai norma yang berada di ruang kosong, tetapi melihat hukum itu sebagai sesuatu yang selalu mengada dan berinteraksi di tengah dinamika kehidupan masyarakat.

Sebagai bekas negara jajahan, tunggakan sejarah yang belum lunas dibayar oleh bangsa kita hingga saat ini adalah penggantian perundang-undangan yang beretos kolonial-

feodalistis dengan perundang-undangan yang beretos egalitarian-demokratis sesuai dengan status bangsa yang merdeka dalam menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan.

Jika demikian halnya siapa yang seyogyanya dapat "digugat" secara moral dan bertanggungjawab atas "hutang" yang tak kunjung impas itu? Kalaupun kita menunjuk para ahli hukum sebagai tergugat pertama, maka mereka akan mengajukan eksepsi dan menyatakan bahwa secara konstitusional yang bertanggungjawab atas produk perundang-undangan di negara kita adalah pemerintah dan DPR. Atau kita dapat mengatakan kepada Badan Pembinaan Hukum Nasional sebagai institusi yang sesuai dengan predikatnya yang tidak dapat melepaskan tanggungjawabnya dalam masalah maju-mundurnya hukum dan perundang-undangan di negara kita. Begitu pula para penegak hukum yang banyak merasakan bagaimana perundang-undangan yang tidak responsif dan berbagai faktor kendala penegakan peradilan dalam realitas sosial dewasa ini. Apa refleksi, respon dan umpan balik mereka ; karena terlalu naif jika mereka juga tidak merasa bertanggungjawab dalam "krisis" ini , bahkan lebih ironis lagi jika mereka tidak merasakan adanya "hutang" tersebut.

Bagi mayoritas masyarakat kita, dalam menanggapi masalah ini tentunya akan melontarkan berbagai jawaban yang berbeda, sambil menunggu dan adanya suatu kebijakan, perubahan dan jaminan dari negaranya. Entah sampai kapan tenggang waktu yang mereka tunggu itu dapat terwujud, sedangkan kompleks permasalahan hukum dan perundang-undangan sementara terkait dengan perlindungan hak dan keadilan sebagai kebutuhan asasi segenap warga masyarakat.

Jeritan banyak warga masyarakat yang mendambakan keadilan, kadang kala menjadi tidak terdengar karena diterpa hiruk-pikuknya isu-isu besar dan slogan-slogan bombastis serta gemuruhnya angin demokrasi dan reformasi. Jeritan keadilan rakyat kecil sering juga "diredam" oleh masih adanya intimidasi-intimidasi dengan berbagai coraknya, serta menjadi sayup akibat ketidakmampuan mereka secara ekonomis maupun politik serta ketidaktahuan mereka akan jaminan hak-hak dirinya atau adanya perlindungan hukum bahkan acapkali dianggap berita kecil dibanding pembicaraan tentang anggaran-anggaran pemerintah, kenaikan harga-harga, percekcoakan pimpinan-pimpinan partai, dan lain sebagainya. Ironisnya yang menjadi penyebab timbulnya ketidakadilan itu seringkali adalah undang-undangnya dan dari para penegak hukum itu sendiri.

Dari rangkaian cerita di atas, penulis akan mengajukan beberapa permasalahan yang nantinya akan dibahas pada halaman-halaman berikutnya, yaitu :

1. Sejauhmana hukum tersebut memberikan kepastian bagi tegaknya hukum di masyarakat?
2. Faktor apa yng menyebabkan melemahnya fungsi penegakan hukum di Indonesia ?

1. SEJAUH MANA HUKUM TERSEBUT MEMBERI KEPASTIAN BAGI TEGAKNYA HUKUM DI MASYARAKAT ?

Pendekatan

Negara Republik Indonesia menurut UUD 1945 adalah suatu negara hukum yaitu suatu negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*) dan tidak atas kekuasaan belaka (*Machtstaat*). Sebagai suatu negara yang berdasarkan atas hukum itu maka prinsip "*Rule of Law*" harus dipegang secara teguh, prinsip ini terjemah dalam tiga unsur utama. (Joko Prakoso, *Eksistensi Jaksa di tengah-tengah masyarakat* ; hal, 77) yaitu :

1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak;
3. Legalitas dalam arti hukum, baik formil maupun materil.

Prinsip-prinsip tersebut di atas haruslah ditafsirkan secara dinamis dan positif oleh karena di dalam pelaksanaannya menghendaki bahwa hukum perlu senantiasa disesuaikan dengan perkembangan keadaan, kebutuhan, dan aspirasi di dalam masyarakat. Apabila hal ini diwujudkan maka merupakan alat yang penting untuk mencapai tujuan, yakni menciptakan suatu iklim yang menguntungkan sehingga dapat membantu kelancaran usaha-usaha pembangunan dalam rangka penegakan hukum.

Usaha-usaha pembangunan disini di arahkan agar hukum mampu memenuhi kebutuhan sesuai dengan tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang. Sehingga dapatlah diciptakan ketertiban dan kepastian hukum dalam memperlancar pelaksanaan pembangunan.

Adapun tujuan dari proses penegakan hukum itu sendiri yang akan memberikan jaminan terlaksananya pemerataan keadilan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, ketertiban, ketenteraman dan kepastian hukum sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945.

Hal ini juga tertulis dalam Garis-garis Besar Haluan Negara 1998 dimana sasaran bidang pembangunan jangka panjang kedua dalam bidang hukum dikatakan, "Terbentuknya dan berfungsinya sistem hukum nasional yang mantap berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, dengan memperhatikan kernajemukan tatanan hukum yang berlaku, yang mampu menjamin

kepastian, ketertiban, penegakan dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, serta mampu mengamankan dan mendukung pembangunan nasional yang didukung oleh aparat hukum, sarana dan prasarana yang memadai serta masyarakat yang sadar akan hukum".

Untuk merealisasikan maksud dan tujuan tersebut hal ini tidak terlepas dari sikap pro-aktif pemerintah terutama aparat penegak hukumnya. Oleh karena itu pelaksanaan penegakan hukum harus berjalan sedemikian rupa sehingga sasaran dan keselarasan dari tujuan hukum yang hendak dicapai dapat terwujud, yaitu dimana adanya keseimbangan antara hukum yang berlaku dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat.

Penegak Hukum

Untuk menjaga pelaksanaan hukum tersebut sepenuhnya diserahkan kepada aparat penegak hukum. Aparat penegak hukum itu adalah yang mempunyai kekuasaan atau diberikannya kekuasaan. "Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, dan kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman" (R. Otje Salman, Ikhtisar Filsafat Hukum; hal 31). Oleh karenanya antara hukum dengan kekuasaan adalah suatu bagian yang bergandengan. Pada hukum memang terdapat kekuasaan, dan hukum baru dapat berjalan kalau adanya kekuasaan. Apabila masing-masing berdiri sendiri, maka berlakunya akan insidental, tidak mampu bertahan lama; tidak sempurna hukum itu, apabila ia tidak mengandung kekuasaan pada dirinya sebab ia akan menjadi "hukum yang tidak berdaya" untuk menjamin perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan masyarakat yang diaturnya. Jadi kekuasaan diperlukan bagi berlakunya hukum (R. Soeroso, Konsep-konsep Perkembangan Hukum Indonesia ; hal 57).

Dengan berlakunya UU No. 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, dalam UU tersebut nampaknya tujuan mencapai ketertiban dan kepastian hukum tidak lagi menjadi tujuan utama, melainkan yang diutamakan dan menjadi masalah dasar adalah bagaimana mencapai tujuan tersebut sedemikian rupa sehingga perkosaan terhadap harkat dan martabat manusia sejauh mungkin dapat dihindarkan (R. Soeroso, hal 58).

Tuntutan yang cukup kuat menjadi tantangan bagi aparat penegak hukum. Dalam GBHN disebutkan bahwa usaha penegakan hukum juga meliputi kegiatan peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan penegak-penegaknya. Penegak hukum yang

dimaksud adalah penegak hukum seperti yang terdapat dalam UU No. 8 tahun 1981. Dikatakan yang disebut dengan aparat penegak hukum di Indonesia adalah terdiri dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan, lembaga permasyarakatan. Keempat aparat penegak hukum tersebut memiliki hubungan yang sangat erat satu sama lain, bahkan saling menentukan meskipun adanya pembagian fungsi tugas dan wewenang antara instansi tersebut.

Melihat perkembangan masyarakat pada akhir-akhir ini, tentunya setiap aparat penegak hukum tidak bisa menutup mata terhadap persoalan-persoalan sekecil apapun yang tengah dihadapi masyarakat. Perkembangan kehidupan masyarakat seharusnya diikuti pula oleh perkembangan hukum/aparat itu sendiri sehingga tidak ketinggalan dengan perkembangan tersebut. Di samping itu perlu juga diadakan pembinaan dalam arti meningkatkan sikap mental para penegak hukum agar sadar pada tugas dan kewajibannya menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku. Seperti yang diamanatkan oleh Jaksa Agung Republik Indonesia, Ismail Saleh, S.H., "sebagai aparat negara yang bertugas melayani masyarakat, janganlah memiliki sikap masa bodo, sikap acuh-tak acuh, lekas puas diri, janganlah memiliki sikap tradisional dan irrasional yang berlebih-lebihan, yakni selalu menolak cara kerja baru, metode baru atau sistem inovasi baru" (Joko Prakoso, hal 197).

2. FAKTOR APA YANG MENYEBABKAN MELEMAHNYA FUNGSI PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA ?

Faktor-faktor yang dapat menyebabkan kurang maksimalnya fungsi dari penegakan hukum di Indonesia, dapat bersumber dari beberapa masalah yang sangat krusial. Dari berbagai macam hambatan tersebut dapat kita tuliskan disini beberapa hal, yaitu ; Undang-undang itu sendiri, birokrasi, sistem peradilan, aparat penegak hukum maupun kultur sosial budaya yang hidup dalam masyarakat.

Dari berbagai masalah penegakan hukum tersebut di atas, disini akan diuraikan tentang sistem peradilan di Indonesia.

Sistem Peradilan Indonesia

Sebagaimana diketahui sistem peradilan kita adalah merupakan pencerusan dari sistem yang sudah ada sebelum kemerdekaan. Sistem peradilan lokal yang sempat exist, misalnya pengadilan swapraja tidak dapat dipertahankan lagi karena harus konsekwen pada "kesatuan dan persatuan". Perlunya "kesatuan dan persatuan" ini diutamakan merupakan putusan politik yang harus diambil segera setelah pernyataan kemerdekaan. Oleh karena itu dalam rumusan pasal II, aturan peralihan UUD 1945 menyatakan "Segala Badan Negara dan Peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut UU ini".

Sebagai konsekuensi konstitusional ini, sistem peradilan kita seluruhnya mengikuti sistem kolonial. Kebijakan ini sudah barang tentu membawa konsekuensi-konsekuensi tertentu pula, misalnya kesesuaiannya dengan konsep-konsep sosiologis dan filosofis kita. Kalau kita berbicara sistem peradilan, sesungguhnya pada saat yang sama kita harus berbicara mengenai kekuasaan kehakiman sebagai bagian dari kekuasaan negara. Oleh karena itu seyogyanya bila berbicara sistem peradilan ini dimulai dari norma-norma dasar yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman dalam konstitusi, khususnya UUD 1945.

Kekuasaan Kehakiman

UUD'45 mengatur tentang kekuasaan kehakiman dalam pasal 24 dan 25 yang selanjutnya kedua pasal ini menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubungan dengan itu harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim. Pengaturan kekuasaan kehakiman dalam UUD'45 itu secara singkat tidak berarti banyak kalau dibandingkan dengan tugas-tugas yang harus dilakukan sebagai salah satu fungsi kekuasaan negara dalam satu negara hukum. Meminjam istilah Prof. Umar Seno Aji (1981), "UUD Kita berbicara sumir sekali mengenai peradilan bebas ini" (Pangaribuan Luhut, MP, *Advokat dan Contempt of Court* ; hal 9). Oleh karena perumusan yang demikian membuka peluang bagi fungsi kekuasaan yang lain dalam hal ini pemerintah untuk menafsirkan kekuasaan kehakiman yang merdeka itu dalam perspektif kekuasaan eksekutif yang menyimpang dari hakekat konstitusi itu. Misalnya dalam Undang-undang No. 1970:14 tentang ketentuan-ketentuan Kekuasaan Kehakiman pasal 19, menentukan ; "Demi kepentingan revolusi, kehormatan

Negara dan Bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, Presiden dapat turut campur tangan dalam soal-soal pengadilan". Artinya, pasal ini memberi kemungkinan secara eksplisit pada pemerintah untuk mencampuri urusan pengadilan sekalipun ada kata-kata dari penjelasan dari pasal 24 dan 25 UUD'45 di atas.

Dengan begitu pertanyaan yang demikian sekarang meyakinkan kita secara hukum bahwa adanya kemandirian kekuasaan kehakiman itu masih harus tergantung pada proses. Menurut sistem UUD'45 di mana undang-undang dibuat oleh pemerintah dan DPR, maka tergantung proses politik yang mempengaruhi kedua kekuasaan ini.

Memang harus kita akui bahwa masalah kemandirian kekuasaan kehakiman yang akan dituangkan dalam undang-undang itu tidak hanya akan menghindari kemungkinan pengaruh kekuasaan pemerintah, tetapi juga masalah-masalah penyalahgunaan kebebasan itu oleh hakim. Sebagai hakim yang mengadili perkara tunduk pada kekuasaan kehakiman yang lebih tinggi melalui koreksi upaya hukum ataupun direktiva-direktiva yang lain yang dimungkinkan menurut Undang-undang 1985: 14 tentang Mahkamah Agung. Akibat dari keadaan ini, sering terasa dalam praktek keterbatasan-keterbatasan yang terjadi terutama ketika menyidangkan kasus yang disebut *public interest litigation* serta pidana politik. Konkritnya, dalam praktek misalnya bisa terjadi hakim lebih melihat SEMA daripada undang-undang. Akibatnya, keadilan dan kebenaran itu terasa semakin jauh dari kenyataan karena sudah menjadi slogan.

Tugas Sistem Peradilan dalam Penegakan Hukum

Kalau di atas berbicara mengenai prinsip-prinsip kekuasaan kehakiman yang mandiri dan badannya, berikut ini akan dibicarakan mengenai hukumnya yang merupakan tugas sistem peradilan itu untuk menegakkannya. Dalam pasal 27 Undang-undang 1970:14, ditentukan bahwa : "Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat". (Pangaribuan Lohut, MP, hal 9)

Kewajiban untuk menggali hukum yang tidak tertulis itu, sesungguhnya adalah merupakan kewajiban konstitusional. Dalam penjelasan UUD'45 disebutkan bahwa "UUD ialah Hukum Dasar yang tertulis, sedang disamping UUD itu berlaku juga Hukum Dasar yang tidak tertulis, yaitu aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek

penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis. Lebih lanjut dijelaskan, bahwa sifat aturan yang tertulis itu mengikat. Agar tidak lekas usang, maka dibuat supel (elastis). Jadi suatu aturan semakin supel (elastis) semakin baik. Dalam mengisi kesupelan itu peranan Hakim membuat hukum yang *up-to-date* sangat diharapkan. Sebab undang-undang yang tidak rinci akan kurang bisa menjawab peristiwa-peristiwa yang terus menerus muncul dan berkembang.

Masalahnya sekarang, bagaimana operasionalisasi *judge made law* ini, yang sumbernya adalah "praktik penyelenggaraan negara" dan "nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat".

Pertanyaan ini semakin penting karena sudah sangat disadari bahwa hukum tertulis (kodifikasi) tidak mampu menjawab segala-galanya, (Pangaribuan Luhut, MP, hal 18) , karena :

- a. undang-undang seringkali tidak jelas, atau tidak selalu jelas;
- b. undang-undang tidak memberi-dan ini memang tidak mungkin-pemecahan untuk setiap soal yang timbul dalam masyarakat harus berdasarkan keputusannya, vonisnya, berdasar penilaian dan kebijaksanaan sendiri tentang apa yang merupakan "*just recht*", hukum yang tepat bagi soal yang sedang dihadapi;
- c. memang benar, undang-undang memberi peraturan untuk suatu peristiwa tertentu tetapi peraturan itu tidak lengkap, sehingga Hakim harus melengkapinya, atau undang-undang sendiri dengan tegas memberi kebebasan kepada Hakim untuk menentukan berdasar penilaian sendiri tentang apa yang harus berlaku sebagai hukum;
- d. undang-undang tidak menentukan dengan tegas untuk hubungan-hubungan hukum yang peraturannya harus ditetapkan, selama masih demikian halnya, maka undang-undang adalah tidak lengkap.

Demikianlah uraian-uraian tentang peradilan kita pada masa kini, bahwa dari uraian tersebut di atas nyatalah bahwa untuk mencapai cita-cita hukum sebagaimana yang tertuang dalam UUD'45 maupun dalam GBHN, masih banyak kekurangan dan kelemahan yang perlu penataan kembali oleh pemerintah dan DPR beserta aparat-aparatnya.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU

1. Ote Salman R., Ikhtisar Filsafat Hukum, (Bandung : Armico, 1992).
2. Pangaribuan Luhut MP., Advokat dan Contempt of Court, (Jakarta : Djambatan, 1996).
3. Prakoso Joko, Eksistensi Jaksa di Tengah-tengah Masyarakat, (Jakarta : Ghalai Indonesia, 1985).
4. Siregar bakri, P.F. Schelten, Pengantar Filsafat Hukum, (Jakarta : Erlangga, 1984).
5. Soeroso R., Konsep-konsep Perkembangan Hukum Indonesia, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993).

DOKUMEN-DOKUMEN

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
2. Garis-garis Besar Haluan Negara 1998.
3. Undang-undang nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Hukum Acara Peradilan Kehakiman.
4. Undang-undang nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.